

## **Dokumentation**

**Fachtagung am 27. November 2006**

**Soziale Beratungsdienstleistungen im Spannungsfeld von  
SGB II und XII**

Veranstalter

Landesarbeitsgemeinschaft der Öffentlichen und Freien Wohlfahrtspflege Nordrhein-Westfalen

Die Fachtagung wurde mit Mitteln des Ministeriums für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes NW gefördert

Redaktion

Michaela Hofmann

Diözesan-Caritasverband für das Erzbistum Köln e.V., Georgstr. 7, 50676 Köln,  
Tel.: 0221-2010288, Mail: [Michaela.Hofmann@caritasnet.de](mailto:Michaela.Hofmann@caritasnet.de)

## **I. Begrüßung**

Dr. Frank Joh. Hensel, Diözesan-Caritasverband für das Erzbistum Köln e. V.

Verena Göppert, Beigeordnete, Städtetag NW

## **II. Einführungsreferat**

Soziale Beratungsdienstleistungen im Spannungsfeld von SGB II, VIII und XII.

Überwindung und Bearbeitung von Schnittstellen

Prof. Dr. Claus Reis, Fachhochschule Frankfurt am Main

## **III. Ergebnisse der Arbeitsgruppen zu den Beratungsleistungen und Schnittstellen des SGB II und XII**

## **IV. Zusammenfassung und Ausblick**

## I. Begrüßung

*Dr. Frank Joh. Hensel, Diözesan-Caritasverband für das Erzbistum Köln e. V.*

Sehr geehrte Damen und Herren,

„Soziale Beratungsdienstleistungen im Spannungsfeld von SGB II und SGB XII“, das ist das Thema der heutigen Fachtagung, zu der ich Sie als Diözesan-Caritasdirektor für das Erzbistum Köln sehr herzlich hier in unserem Maternushaus begrüße. Ich freue mich, dass es uns, der Landesarbeitsgemeinschaft der Öffentlichen und Freien Wohlfahrtspflege, gelungen ist, eine Fachveranstaltung zu konzipieren, die ein nicht gelöstes Problem der Praktiker aus Kommunen, ARGE n und den Institutionen der Freien Wohlfahrtspflege aufgreift.

Stellen Sie sich vor: Sie sind 48 Jahre alt, sind verheiratet, haben zwei Kinder (14 und 16 Jahre alt), Ihre Frau hat einen 400 Euro-Job und Ihre Familie wohnt in einem Einfamilienhaus, welches mit monatlich 700 Euro abgezahlt werden muss. Und Sie selbst, Sie sind seit einem Jahr arbeitslos, weil Ihre Firma Insolvenz anmelden musste. Ihre Bemühungen, wieder eine Anstellung in Ihrem erlernten Beruf als Techniker zu bekommen, sind bisher an der schlechten Arbeitsmarktsituation gescheitert. Ansparungen haben Sie nicht tätigen können, alles ist in das Haus und die Ausbildung der Kinder geflossen. Aufgrund des geringeren ALG I Einkommens bei gleich bleibenden Kosten haben Sie einige Darlehensraten für das Haus und den Kredit für das Auto nicht bezahlt. Die Bank steht vor der Tür und will ihr Geld. Nun teilt Ihnen die ARGE mit, dass Sie zukünftig nur noch Leitungen nach dem SGB II beziehen werden und bittet um die Offenlegung Ihrer Einkommens- und Vermögensverhältnisse. Sie gehen zu Ihrem Fallmanager, legen die Situation dar - und dann? Werden Sie in die Schuldnerberatung weiter vermittelt? Wird Ihnen Hilfestellung im Rahmen des §16 Abs. 2 angeboten? Wird die Situation Ihrer Familie mit berücksichtigt? Oder haben Sie nach dem Verkauf Ihres Hauses noch mehr als 22.000 Euro übrig und gehören deshalb gar nicht mehr zum Personenkreis der ALG-II Bezieher? Was ist, wenn Sie dann doch eine Arbeitsstelle erhalten, mit Ihrem Einkommen über dem ALG II liegen, aber in einer Schuldnerberatung sind, die über die ARGE finanziert wird?

Dieses Beispiel ist beliebig erweiterbar und auch auf andere Beratungsdienstleistungen übertragbar. Es zeigt sehr deutlich, dass es in bestimmten Bereichen der neuen Sozialgesetzgebung immer noch mehr Fragen als Antworten gibt.

Heute sind mehr als 150 Personen aus ganz Nordrhein-Westfalen ins Maternushaus gekommen, um sich mit Fragen auseinanderzusetzen, die sich aus den Schnittstellen von SGB II und SGB XII ergeben. Im Interesse der betroffenen Menschen wollen wir gemeinsam nach praktikablen Lösungen suchen.

Diese Lösungssuche ist dringlich und nötig, denn inzwischen haben sich doch eine Reihe von Problemen und Fragen angesammelt. Die Spitzenverbände der Freien Wohlfahrtspflege erreichen seit der Einführung der neuen Sozialgesetzgebung am 1.1.2005 immer wieder Problemanzeigen aus den Beratungsstellen vor Ort. Sie betreffen z. B. die Nichterreichbarkeit der Sachbearbeiter und Fallmanager, falsche Bescheide, die Anrechnung von Einkommen und Vermögen, Unsicherheiten bzgl. der Übernahme von Unterkunfts- und Heizkosten, den Wegfall einmaliger Beihilfen, aber auch das abwertende und Missbrauch unterstellende Verhalten von Sachbearbeitern und Fallmanagern den Leistungsbeziehern gegenüber. Da sehen wir uns natürlich in unserer Anwaltsfunktion für Benachteiligte gefordert. Hinzu kommt, dass eine gängige Rechtsprechung, die leitend für die Interpretation der Gesetzestexte ist, bisher nur vereinzelt vorliegt und die Auslegung der jeweiligen gesetzlichen Bestimmungen von Kommune zu Kommune, ARGE zu ARGE und Mitarbeitenden zu Mitarbeitenden unterschiedlich ist.

Natürlich hat es zwischenzeitlich schon einige Veränderungen gegeben, z. B. bedingt durch das sog. „Optimierungsgesetz“ und das „Gesetz zur Fortentwicklung der Grundsicherung für Arbeit“. Auch der Ombudsrat hat seine Empfehlungen abgegeben und einige Sozialgerichtsurteile bewirkten, dass ein wenig mehr Rechtssicherheit besteht. Durch diese Auseinandersetzungen und das Ringen um Lösungen kristallisierte sich als eine zentrale Frage heraus, welche sozialen Beratungsdienstleistungen den Leistungsbeziehern des SGB II und des SGB XII zustehen, und ob und welche Bedingungen daran geknüpft sein dürfen.

Sowohl das SGB II als auch das SGB XII sehen soziale Beratungsleistungen vor, die zur Überwindung von Notlagen, zur Eingliederung in das Erwerbsleben oder zur aktiven Teilnahme am Leben in der Gemeinschaft befähigen. Hieraus ist abzuleiten, dass soziale Beratungsdienstleistungen wie z.B. die Schuldnerberatung, die Suchtberatung, die Schwangerenberatung, die Allgemeine Sozialberatung oder die psychosoziale Begleitung angeboten und finanziert werden müssen; und zwar unabhängig von der Erfolgsaussicht auf Eingliederung in den Arbeitsmarkt. Der Grundsatz des Förderns, im SGB II explizit genannt, kann, soll und muss durch soziale Beratungsdienstleistungen mit Leben gefüllt werden - so die Meinung der Freien Wohlfahrtspflege.

Eine Abfrage bei den Beratungsdiensten ergab jedoch ein anderes Bild aus der Praxis. Hier berichten uns unsere Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter immer wieder folgendes: Beratungsdienstleistungen werden nur unzulänglich angeboten. Hilfesuchende werden nur dann an qualifizierte soziale Dienste verwiesen, wenn eine Erfolgsaussicht auf Vermittlung in den ersten Arbeitsmarkt besteht. Von den ARGE n angebotene Beratungsdienstleistungen decken in der Regel lediglich die Sucht- und Schuldnerberatung ab. Die Notwendigkeit von unterstützender Beratung z. B. für den Personenkreis des SGB XII wird nicht gesehen. Oft wird diesen Menschen unterstellt, sie seien ohnehin nicht mehr fähig, unabhängig von Sozialleistungen zu leben. Alleinerziehende erhalten so gut wie keine Kinderbetreuungsangebote

Hinter jeder dieser Aussagen stehen Menschen, die nach Lösungen für sich suchen und in ihrer Not Ablehnung erfahren; aber auch Mitarbeitende in den Kommunen, ARGE n und Diensten der Freien Wohlfahrtspflege, die oft nicht wissen, wie sie „richtig“ handeln können und deren Arbeitsalltag von nicht geklärten Zuständigkeiten bzw. nicht vorhandenen Verfahrensregelungen zwischen den einzelnen Leistungsträgern bestimmt ist. Die Freie Wohlfahrtspflege nahm deshalb Kontakt zu Vertretern der Kommunen, Landkreise und ARGE n auf, um die Probleme der Praxis zu erörtern. Gemeinsam wurde dann die Idee zu dieser Tagung entwickelt.

Was ist das Ziel und das Besondere unserer heutigen Tagung? Vielleicht zunächst einfach die Tatsache, dass wir fest davon ausgehen, dass eine Polarisierung in „Gut“ (hier: die Freie Wohlfahrtspflege und die Klienten) und „Böse“ (da: die ARGE n und Kommunen) weder den Antragstellern noch den ausführenden Stellen gerecht wird. Sie trägt sicherlich auch nicht zur Entwicklung oder Anerkennung von Lösungen im Interesse unserer Klientinnen und Klienten bei. Deshalb wollen wir bei dieser Fachveranstaltung gemeinsam mit allen beteiligten Leistungsträgern und sozialen Beratungsdiensten Lösungen erarbeiten, die in der Praxis hilfreich und allen, insbesondere den Betroffenen, dienlich sind.

Ich wünsche uns, dass wir dieses „Besondere“ am Ende des heutigen Tages bestätigt finden, dass wir umsetzbare Lösungen entwickeln werden und dass vielleicht überhaupt unsere Form des Miteinander-Arbeitens Schule macht. Ich danke all denjenigen, die sich um Vorbereitung und Durchführung der heutigen Tagung gekümmert haben, den Moderatorinnen der Arbeitsgruppen, Frau Herzer als Gesamtmoderatorin und Herrn Professor Dr. Reis, der uns gleich mit seinem Vortrag ins Thema einführen wird. Das Wort hat nun Frau Göppert, Vorsitzende der Landesarbeitsgemeinschaft der Öffentlichen und Freien Wohlfahrtspflege in Nordrhein-Westfalen. Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit.

*Verena Göppert, Beigeordnete, Städtetag NW*

Sehr geehrte Damen und Herren,

ich darf Sie im Namen der Landesarbeitsgemeinschaft der Öffentlichen und Freien Wohlfahrtspflege in den Räumlichkeiten des Maternushauses herzlich begrüßen.

Die Resonanz auf diese Veranstaltung ist groß. Sie zeigt, dass wir mit dem heutigen Thema wichtige und drängende Fragestellungen aufgerufen haben.

Es wird heute nicht gelingen, alle Fragen hinreichend und befriedigend zu beantworten, aber es ist ein guter und wichtiger Schritt, dass sich die Träger der Aufgaben und die Anbieter der Leistungen sozialer Beratung zusammensetzen und in einen Austausch treten.

In einen intensiven Austausch darüber, wie das Beratungsangebot im SGB II und im SGB XII aussieht, wie es aussehen sollte und welche Möglichkeiten bestehen, hier gemeinsam im Sinne der Betroffenen Schnittstellenprobleme anzugehen.

Alle relevanten Aufgaben- und Leistungsträger sind heute vertreten, ein gutes Zeichen für einen konstruktiven Dialog.

Ein paar Bemerkungen gestatten Sie mir vorab.

Herr Dr. Hensel hat in seiner Begrüßung die Sichtweise und die Wahrnehmung der freien Seite dargestellt, so dass ich als Vorsitzende der LAGÖF, aber auch als Beigeordnete des Städtetages NW ein paar Minuten auch auf die Situation der kommunalen Träger verwenden will.

Wir sind jetzt im 23. Monat der Reform. Arbeitsgemeinschaften haben immer noch mit Anlaufschwierigkeiten zu kämpfen, da zwei Träger, Agenturen und Kommunen mit völlig unterschiedlichen Strukturen und einem unterschiedlichen Selbstverständnis ihre Aufgaben gemeinsam wahrnehmen sollen. Daraus erwachsen Spannungen und Problemlagen, die noch nicht zufriedenstellend abgearbeitet sind und weiterer gemeinsamer Anstrengungen bedürfen.

Kaum in Kraft wurde das SGB II auch schon wieder geändert, und zwar mehrmals. Ein erneuter Anpassungsbedarf bei der Leistungsbearbeitung, bei der IT usw. war die Folge.

Die Diskussion um die finanziellen Auswirkungen der Reform, der massive Anstieg der Bedarfsgemeinschaften um 600.000 in Laufe des Jahres 2005, die unzureichende Bundesbeteiligung, die nicht eingelösten Entlastungsversprechen an die Kommunen usw. Die Liste ließ sich noch fortsetzen. Das belastet die Arbeit und bindet Ressourcen, die an anderer Stelle benötigt werden.

Es wird Zeit, dass Ruhe und vor allem Verlässlichkeit die Arbeit in den Arbeitsgemeinschaften und bei den Trägern bestimmen. Die ständigen Ankündigungen von oder die Forderungen nach einer Generalrevision sorgen für Verunsicherung, nicht nur bei den Akteuren vor Ort, sondern auch bei den betroffenen Hilfeempfängern.

Die neuen Hilfesysteme, das Nebeneinander zweier Rechtsgrundlagen für Erwerbsfähige und Erwerbsunfähige, haben zur Folge, dass Übergänge gestaltet werden müssen, dass Abstimmungen im Hilfesystem erforderlich sind, um Brüche bei der Leistungserbringung zu vermeiden.

Die flankierenden Leistungen im SGB II, für die die kommunalen Träger zuständig sind, wurden größtenteils nicht den Arbeitsgemeinschaften übertragen, was rechtlich möglich wäre,

sondern verblieben in der Verantwortung der kommunalen Trägern. Im Vergleich zur Rechtslage unter dem „alten BSHG“ haben wir heute zwei Leistungsgesetze SGB II und SGB XII, die bei den Beratungsleistungen auch noch von unterschiedlichen Zielrichtungen ausgehen:

Das SGB XII verfolgt einen sehr umfassenden Unterstützungsansatz. Die flankierenden Leistungen im SGB II dagegen konzentrieren sich auf die begleitenden Hilfen zur Integration in den Arbeitsmarkt. Zudem haben wir als Ansprechpartner für die Hilfebedürftigen nicht nur die Kommunen, sondern die Arbeitsgemeinschaften im SGB II.

Verschiedene Rechtsgrundlagen und unterschiedliche Akteure erfordern mehr denn je ein abgestimmtes Konzept, ein vernetztes Vorgehen und praktikable Verfahrensvereinbarungen zur Erbringung der erforderlichen Hilfen.

Dabei bestehen zwischen den beteiligten Akteuren divergierende Vorstellungen bei der Auslegung der neuen gesetzlichen Grundlagen, insbesondere, auch zwischen öffentlicher und freier Seite. Wir werden durch die Rechtsprechung der Gerichte nur beschränkt Hilfestellung bei Auslegungsfragen bekommen, wie dies beispielsweise bei den passiven Geldleistungen der Fall ist.

Heute steht im Vordergrund der Veranstaltung die gemeinsame Analyse der bestehenden Situation, die Verständigung über mögliche Ansätze zur weiteren Verbesserung der Hilfeleistung unter den nicht einfachen rechtlichen und finanziellen Rahmenbedingungen. Mit konstruktiven Diskussionen und der gemeinsamen Zielsetzung, konkrete Lösungsansätze zu erarbeiten, kann die heutige Veranstaltung dazu beitragen, die Wirksamkeit der begleitenden Hilfen zu verbessern.

Und ganz zum Schluss meiner Anmerkungen möchte ich im Namen der Landesarbeitsgemeinschaft der Öffentlichen und Freien Wohlfahrtspflege einen herzlichen Dank an das Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales NRW richten, das durch seine finanzielle Unterstützung diese Veranstaltung mit ermöglicht hat.

## II. Einführungsreferat

Soziale Beratungsdienstleistungen im Spannungsfeld von SGB II, VIII und XII  
 Überwindung und Bearbeitung von Schnittstellen  
 Prof. Dr. Claus Reis, Fachhochschule Frankfurt am Main

Folie 1



**Soziale Beratungsdienstleistungen im Spannungsfeld von SGB II, SGB VIII und SGB XII**

Köln, 27.11.2006

Prof. Dr. Claus Reis,  
 FH Frankfurt,  
 Institut für Stadt- und Regionalentwicklung

Folie 4



**1. Was ist Beratung?**

Prof. Dr. Claus Reis,  
 FH Frankfurt,  
 Institut für Stadt- und Regionalentwicklung

Folie 2

**(Ehemalige) Vision der Arbeitsmarktreform**

Die für die Betreuung der Erwerbsfähigen notwendigen und sinnvollen Dienstleistungen aus den Bereichen Jugendamt, Wohnungsamt, Drogen-, Sucht- und Schuldnerberatung werden mit den neu strukturierten Dienstleistungen der BA-neu unter einem Dach organisatorisch zusammengefasst und in neu definierte Prozesse eingebunden

(Bericht der Kommission Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt, 2002, S.70)

FH Frankfurt - Institut für Stadt- und Regionalentwicklung

Folie 5

**Strukturen der Beratungskommunikation**

- Beratung hat konkreten Bezug auf spezifische Probleme der Ratsuchenden (im Ggs. zu „Bildung“)
- Beratung ist eine Form asymmetrischer Kommunikation, die ihr wesentliches Merkmal darin hat, dass beide Seiten dieser Asymmetrie zustimmen und sie gemeinsam aufrecht erhalten.
- Beratung ist „ergebnisoffen“. Die Asymmetrie und die Divergenz der Perspektiven dient dazu, dass der Berater seine „Sicht der Dinge“ einbringen kann, sie geht aber nicht so weit, dem Ratsuchenden ein bestimmtes Ergebnis aufzuzwingen.
- Die „Bewährungsprobe“ der Beratung liegt in der Praxis des Ratsuchenden (Ergebnis transzendiert Situation)

FH Frankfurt - Institut für Stadt- und Regionalentwicklung

Folie 3

**Problemdimensionen**

- Gesetzliche Zuständigkeit (SGB II, VIII; XII)
- Unterschiedliche Wertorientierungen (z.B. „Kindeswohl“)
- **Strukturelle Differenzen in der Handlungslogik**

FH Frankfurt - Institut für Stadt- und Regionalentwicklung

Folie 6

**„Skript“ eines Beratungsprozesses**

Phasen	Verhältnis Berater-Klient	Merkmale
Eröffnung	Symmetrisch	Rollenverteilung
Datensammlung	Asymmetrisch, Dominanz Berater	Fragerecht Berater Antwortpflicht Rat Suchender
Interpretation	Dto.	Deutungsmonopol Berater
Entwicklung von Handlungsoptionen	Dto.	Berater: Handlungsoptionen als Problemlösung
Stellungnahme	Asymmetrisch, Dominanz d. Klienten	Prüfung der lebenspraktischen Angemessenheit d. Vorschlags
Beendigung	Symmetrisch	Vereinbarung des weiteren Vorgehens

Folie 7

**Die Sicht des BVerfG**

„Für die Festlegung des Inhalts der Beratung kann der Gesetzgeber davon ausgehen, dass Beratung nur dann eine Chance hat, das ungeborene menschliche Leben wirklich zu schützen, wenn sie ergebnisoffen geführt wird. Die Beratung muss, um erfolgreich sein zu können, darauf angelegt sein, dass die Frau sich an der Suche nach einer Lösung beteiligt. Dies rechtfertigt es auch, davon abzusehen, die erwartete Gesprächs- und Mitwirkungsbereitschaft der Frau zu erzwingen.“ (E 88, 203, II: 282).

„Die Beratung soll ermutigen, nicht einschüchtern; Verständnis wecken, nicht belehren; die Verantwortung der Frau stärken, nicht sie bevormunden.“ (a.a.O.: 283)

FH Frankfurt - Institut für Stadt- und Regionalentwicklung

Folie 10



**2. Was ist Fallmanagement?**

Prof. Dr. Claus Reis,  
FH Frankfurt,  
Institut für Stadt- und Regionalentwicklung

Folie 8

**Kernthese zur Beratung**

Der Erfolg von Beratung hängt vom Grad der freiwilligen Partizipation der Rat Suchenden ab

FH Frankfurt - Institut für Stadt- und Regionalentwicklung

Folie 11

**Das Problem: Die sozialpolitische Funktion von Fallmanagement**

Die universalistische Ausrichtung des Wohlfahrtsstaates („passive“ rechtliche und ökonomische Interventionsformen) wird zu Gunsten einer Ausrichtung an individuellen Bedarfslagen bzw. Verhaltensweisen („aktive“ ökologische und pädagogische Interventionsformen) reduziert = Funktion des FM als „Verteilungsmechanismus“

FH Frankfurt - Institut für Stadt- und Regionalentwicklung

Folie 9

**Anforderungen an Beratung**

- Fachliche **Unabhängigkeit**, d.h. der Aushandlungsprozess, der zum Arbeitsbündnis führt, darf nicht durch äußeren Druck auf Rat Suchende oder Beratende beeinflusst werden.
- **Zeit**, damit ein Aushandlungsprozess überhaupt in Gang kommt bzw. angeschlossen werden kann.
- **„Vertraulichkeit“**, d.h. die Rat Suchenden müssen wissen, dass ihre Äußerungen für sie keine nachteiligen Folgen haben.
- **Gestaltung** des Beratungsprozesses so, dass die Rat Suchenden eine tatsächliche Stellungnahme zum Prozess und den Ergebnissen abgeben können.

FH Frankfurt - Institut für Stadt- und Regionalentwicklung

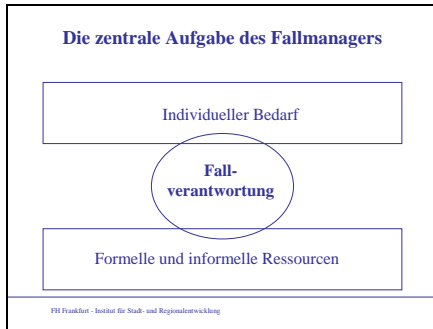
Folie 12

**Die zentrale Rolle des Fallmanagements**

„Zur schnellstmöglichen Überwindung der Hilfebedürftigkeit bedarf es einer maßgeschneiderten Ausrichtung der Eingliederungsleistungen auf den erwerbsfähigen Hilfebedürftigen. Kernelement der neuen Leistung soll deshalb das Fallmanagement sein. Im Rahmen des Fallmanagements wird die konkrete Bedarfslage des Betroffenen erhoben; darauf aufbauend wird dann ein individuelles Angebot unter aktiver Mitarbeit des Hilfebedürftigen geplant und gesteuert.“ (Begründung zum SGB II; Allgemeiner Teil)

FH Frankfurt - Institut für Stadt- und Regionalentwicklung

Folie 13



Folie 16

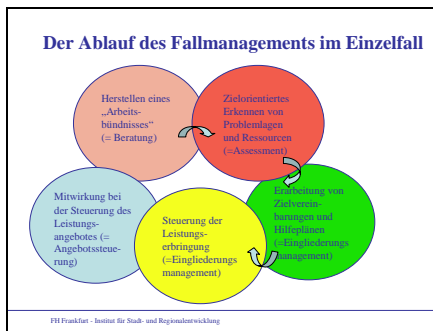
**Anforderungen an Fallmanagement 2**

Es ist unabdingbar, dass im Fallmanagement eine Vertrauensebene geschaffen wird, die es den Hilfeberechtigten ermöglicht, auch über für sie unangenehme Dinge zu sprechen.

Dies macht es erforderlich, mit dem Widerspruch umzugehen, dass die durch die gesetzlichen Sanktionsmöglichkeiten geschaffene Machtposition der Fallmanager die Vertrauensbasis zumindest beeinträchtigen kann.

FH Frankfurt - Institut für Stadt- und Regionalentwicklung

Folie 14



Folie 17

**Anforderungen an Fallmanagement 3**

Die Fallmanagerinnen und Fallmanager müssen in der Lage sein, Probleme und Ressourcen von Hilfeberechtigten zu erkennen und in Bezug zueinander zu setzen.

FH Frankfurt - Institut für Stadt- und Regionalentwicklung

Folie 15

**Anforderungen an Fallmanagement 1**

Fallmanagement leistet nicht selbst Hilfe, sondern vermittelt und steuert Hilfen, die von anderen erbracht werden. Diese Dritten müssen in den Gesamtprozess des Fallmanagements eingebunden werden

FH Frankfurt - Institut für Stadt- und Regionalentwicklung

Folie 18

**Die „Logik“ des Fallmanagements**

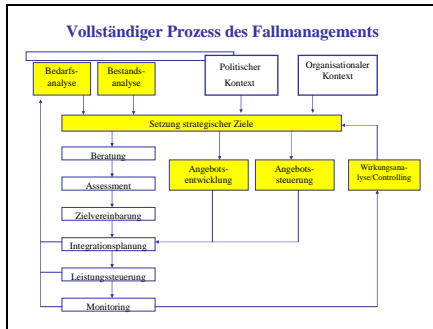
**Einzelfallintegration:** Integration fallbezogener Prozess-Schritte (Beratung, Diagnose, Zielvereinbarung, Hilfeplanung, Leistungssteuerung) = „vertikale Integration“

+

**Systemintegration:** Integration fallübergreifender Planungs- und Steuerungselemente (Angebotsplanung und Angebotssteuerung) = „horizontale Integration“

FH Frankfurt - Institut für Stadt- und Regionalentwicklung

Folie 19



Folie 22

## 3. Die Notwendigkeit von Kooperation.....

Prof. Dr. Claus Reis,  
FH Frankfurt,  
Institut für Stadt- und Regionalentwicklung

Folie 20

### Anforderungen an Fallmanagement 4

Das auf örtlicher Ebene vorhandene System formeller und informeller Hilfen muss weiter ausgebaut werden. Die örtliche Trägerlandschaft muss in der Lage sein, ein generelles Angebot zur Leistungserbringung vorzuhalten und dieses bedarfsorientiert auszudifferenzieren.

FH Frankfurt - Institut für Stadt- und Regionalentwicklung

Folie 23

### „Primäre“ und „sekundäre Dienstleistungen“

*Primäre Dienstleistung:*  
Assessment, Hilfeplanung und „Design“ des Hilfeprozesses, Verantwortung für Steuerung des Gesamtprozesses

*Sekundäre Dienstleistungen:*  
Schuldnerberatung, Suchtberatung, psychosoziale Betreuung, Trainingsmaßnahmen, Qualifizierungsmaßnahmen etc.

FH Frankfurt - Institut für Stadt- und Regionalentwicklung

Folie 21

### Anforderungen an Fallmanagement 5

- Der Zugriff auf die benötigten Leistungen muss jederzeit kurzfristig möglich sein (Leistungssteuerung). Dies setzt eine entsprechende „Angebotssteuerung“ mit verbindlichen Vereinbarungen voraus.
- Kontraktlich gesicherte oder zugesagte Angebote müssen konkret verfügbar sein, d.h. auch auf der Praxisebene ist Kooperation notwendig.
- Effektive Angebotssteuerung beinhaltet Sozialplanung

FH Frankfurt - Institut für Stadt- und Regionalentwicklung

Folie 24

### Richtigstellung von Mißverständnissen

Missverständnis A: Fallmanager(innen) decken den „sozialarbeiterischen Bedarf“ ab, deshalb werden sozialpädagogische Angebote, z.B. bei Qualifizierungsangeboten für benachteiligte Jugendliche, überflüssig

Missverständnis B: Da es sozialpädagogische und sozialarbeiterische Angebote gibt, sind entsprechende Kompetenzen bei Fallmanager(inne)n überflüssig

**Fallmanagement ist eine „primäre Dienstleistung“, die „sekundäre Dienstleistungen“ steuert, aber nicht selbst erbringt. Hierzu sind spezifische Kenntnisse und Kompetenzen erforderlich, insbesondere im Hinblick auf ein qualifiziertes „Assessment“**

FH Frankfurt - Institut für Stadt- und Regionalentwicklung

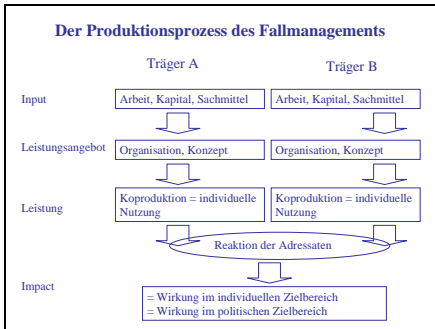
Folie 25

### Typen der Kombination von Arbeitsprozessen

- Parallele Arbeitsprozesse = geringer inhaltlicher und zeitlicher Koordinationsaufwand
- Sequentielle Arbeitsprozesse = geringer inhaltlicher, evtl. hoher zeitlicher Koordinationsaufwand
- Vernetzte Arbeitsprozesse = hoher inhaltlicher und zeitlicher Koordinationsaufwand

FH Frankfurt - Institut für Stadt- und Regionalentwicklung

Folie 28



Folie 26

### Unterschiedliche Handlungslogiken

- Fallmanagement, Arbeitsvermittlung u.ä.  
„People Processing“: Identifikation von Problemen, Ressourcen etc. und Vermittlung von Angeboten und Leistungen
- Soziale Beratungsdienstleistungen  
„People Changing“: Auslösung von Verhaltensänderung, Erweiterung von Selbsthilfekompetenzen
- Gewährung materieller Leistungen  
„People Sustaining“: Sicherung bzw. Verbesserung von Lebenslagen

FH Frankfurt - Institut für Stadt- und Regionalentwicklung

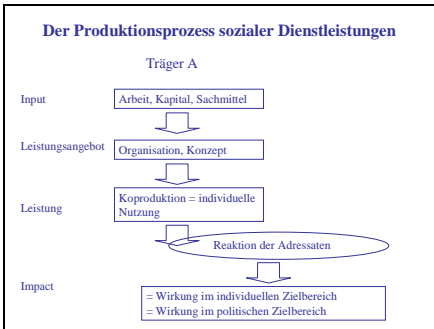
Folie 29

### Mechanismen zur Lösung von Agenturproblemen

- Autoritätssystem
- Anreizsysteme
- Kontroll- und Informationssysteme
- Identifikationssysteme
- Selbstbindung der „Agenten“ (z. B. „Professionalität“)
- Kooperationsdesigns (Vertrauen + Kontrolle)

FH Frankfurt - Institut für Stadt- und Regionalentwicklung

Folie 27



Folie 30

### Möglichkeiten der kooperativen Überwindung von Schnittstellen

- Klare „Designs“ der Leistungsprozesse
- Kompatibles Dokumentationssystem
- Regelmäßige Treffen auf Leitungsebene
- Hospitationen
- Gemeinsame Fortbildungen
- Gemeinsame Fallkonferenzen
- Bürogemeinschaften

FH Frankfurt - Institut für Stadt- und Regionalentwicklung

### III. Ergebnisse der Arbeitsgruppen zu den Beratungsleistungen und Schnittstellen des SGB II und XII

Die sieben Arbeitsgruppen mit jeweils 20 Personen aus Kommunen, ARGE, Optionskommunen, Institutionen der Freien Wohlfahrtspflege, Spitzenverbänden, Ministerien, der Bundesagentur für Arbeit und Hochschulen erhielten denselben Arbeitsauftrag: die Erstellung einer Ist- und Sollanalyse zu den Beratungsdienstleistungen des SGB II und XII sowie die Erarbeitung konkreter Lösungsansätze.

Hierzu wurden die folgenden fünf Fragen vorgegeben:

1. Wie funktioniert die Umsetzung des SGB II und XII bezogen auf die sozialen Beratungsdienstleistungen?
2. Wie gestaltet sich die Zusammenarbeit zwischen ARGE – Kommune – Freier Wohlfahrtspflege konkret?
3. Wo ergeben sich Schnittstellen - welche Verfahrensvorschriften gibt es hier?  
Was klappt gut – wieso?  
Was klappt nicht so gut – welche Schwierigkeiten gibt es?  
Wer ist mit wem vernetzt? Wie wirkt die Vernetzung sich aus?
4. Welche Personenkreise von Hilfe-Empfängern bleiben in diesem System eher auf der Strecke’?
5. Wie sollte es sein?

Für die Erarbeitung der konkreten Lösungsansätze wurde folgendes Raster entwickelt und benutzt.

<b>Soll-Situation</b>	<b>Lösungsschritte dahin</b>	<b>Wer ist zuständig (Ansprechpartner, Gremien)</b>
-----------------------	------------------------------	---

Die Arbeitsergebnisse und die Lösungsansätze werden im Folgenden zusammengefasst dargestellt. Da in den einzelnen Arbeitsgruppen nicht alle fünf Fragen beantwortet wurden, findet keine Zuordnung der Aussagen statt.

Zur Ist-Situation der Umsetzung des SGB II und SGB XII wurden in den Arbeitsgruppen von einzelnen Teilnehmern folgende Aussagen getroffen:

- Schwierigkeiten bei der praktischen Umsetzung des SGB II und des SGB XII:
  - Telefonische und tatsächliche Erreichbarkeit der persönlichen Ansprechpartner, der Fallmanager oder der Leistungsabteilung ist immer noch nicht gegeben
  - Zu hohe Fallzahlen der Fallmanager
  - Zu hohe Fluktuation bei den Fallmanagern und den persönlichen Ansprechpartnern
  - Fehler, die durch die Organisation der ARGE oder mangelnde Absprachen zwischen Kommunen und ARGE erfolgen, gereichen den Leistungsbeziehern zum Nachteil (verlorengegangene Unterlagen, keine Abgabemöglichkeit von Unterlagen an der Information)
  - Klärung der Frage: Wer ist wann erwerbsfähig? Die im Gesetz getroffene Aussage: wer aufgrund seines gesundheitlichen Zustandes mindestens drei Stunden täglich unter den allgemeinen Bedingungen des Arbeitsmarktes in absehbarer Zeit erwerbstätig sein kann, ist nicht ausreichend. Suchtabhängi-

ge erhalten häufig die Aufforderung, sich in einer Beratungsstelle zu melden. Kommen sie dieser nicht nach, drohen Sanktionen wegen mangelnder Mitwirkung. Gleichzeitig ist aber bekannt, dass dieses Verhalten zur Suchtstruktur gehört. Gehört also dieser Personenkreis dann zum Kundenkreis des SGB II? Weiterführend ist zu fragen, wie der Zugang vom SGB XII zum SGB II funktioniert?

- Häufig werden die Leistungsbezieher nicht als Kunden sondern als „Missbraucher“ des Systems betrachtet und dementsprechend „misstrauisch“ behandelt.
  - Es gibt bei vielen Mitarbeitenden Wissenslücken über die Systematik der Gesetze. Wer ist für was zuständig? Aufbau der ARGEN, Verantwortlichkeiten der Kommunen und ARGEN sind unklar.
  - Die Gesetze werden nicht als die Rahmenbedingungen und Grundlagen angesehen, die auszuführen sind.
  - Die Qualifikation der Fallmanager ist nicht ausreichend.
  - Die Bezahlung der Mitarbeiter ist nicht einheitlich.
  - Die Schnittmengen zwischen SGB II und XII sind nicht hinreichend geklärt. Eingliederungsverfahren stehen im Gegensatz zum Hilfeplanverfahren. Kosten werden hin und her zu verschieben versucht. Hilfen und SGB II-Leistungen sind im Sinne des Klienten abzustimmen.
  - Das SGB II fokussiert lediglich auf die Integration in den Arbeitsmarkt, ohne Berücksichtigung der Tatsache, dass zu wenige Arbeitsplätze vorhanden sind und dass eine nicht geringe Anzahl von Menschen keine Chancen selbst auf dem sog. Zweiten Arbeitsmarkt haben.
  - Ausschluss des Personenkreises von Niedrigverdienern von Leistungen des SGB II und XII
- Aussagen zu den sozialen Beratungsdienstleistungen im Spannungsfeld von SGB II und XII:

Vorwegzuschicken ist, dass keine verallgemeinernden Einschätzungen möglich sind, da je nach regionalen Besonderheiten und traditionellen Entwicklungen unterschiedliche Umsetzungsstände und Erfahrungen vorliegen. In den Arbeitsgruppen wurde von positiven und negativen Beispielen sozialer Betreuung, Beratung und Arbeitsmarktintegration berichtet. Ausgehend von dem Ziel der Fachtagung, das gesollte und gewollte Beratungsangebot im SGB II und im SGB XII aus praktischer Sicht zu ermitteln und mögliche Lösungsansätze zu benennen, werden im Folgenden grundsätzliche bei der Umsetzung der veränderten rechtlichen Rahmenbedingungen bestehende Schwierigkeiten aufgelistet, ohne damit die Umsetzung insgesamt und überall als defizitär anzusehen.
  - Beratungsdienstleistungen nach dem SGB II und XII sind kommunale Leistungen. Die Verantwortung für die Angebote liegt allein bei den Kommunen, wird aber von diesen häufig nicht wahrgenommen.
  - Beratungsleistungen werden nicht, wie gesetzlich vorgesehen, ohne Unterschied des Leistungsbezuges gewährt.
  - Uneinheitliche Landschaft in NRW: Teilweise gibt es Leistungsvereinbarungen, teilweise sind diese in Planung, teilweise gibt es keine. Manche Leistungsvereinbarungen wurden pauschal abgeschlossen, andere mit einer Fallzahl, wieder andere nur für den Personenkreis des SGB II.
  - Kooperation hängt von den Vor-Ort tätigen Personen ab.
  - Regionale Unterschiede in der Auslegung und Umsetzung der Gesetzgebung führen zur Ungleichbehandlung der Betroffenen.
  - Leistungsvereinbarungen existieren fast ausschließlich nur für den Bereich der Schuldnerberatung; es gibt nur einige wenige für den Bereich der Suchtberatung.

- Bei unspezifischen Fragestellungen findet keine adäquate Beratung statt. Es fehlt eine unabhängige allgemeine Sozialberatung.
- Die Arbeitsabläufe in der ARGE und die Festlegung der Kriterien für Leistungsvereinbarungen sind ein schwarzes Loch. Es gibt keine Transparenz und Sicherheit für Kunden/Klienten und Träger. Unklarheiten bestehen bei der Dokumentationspflicht bzgl. Schweigepflicht und Datenschutz.
- Netzwerke werden teilweise von der ARGE genutzt.
- Die finanzielle Situation nimmt Einfluss auf die Beratungsleistungen. Da nicht überall genügend Angebote zur Verfügung stehen, gibt es häufig lange Wartezeiten.
- Es gibt Strukturprobleme zwischen ARGE und Kommune. Es ist nicht geklärt, wer wie was zu leisten hat.
- Das Verständnis von Fallmanagement und dessen Ausgestaltung wird überall anders ausgelegt.
- Es gibt kaum strukturierte Austauschverfahren zwischen ARGE und Freier Wohlfahrtspflege.
- An einigen Orten existieren runde Tische.
- Strukturelle Lösungen für die Beratungsdienstleistungen sind nicht vorhanden.
- Optionskommunen halten ihr System für das bessere, denn hier gibt es lediglich zwei Beteiligte: Kommunen und Träger. Demgegenüber steht, dass die Kommunen keine Erfahrungen und Kenntnisse in der Vermittlung „normaler“ Arbeitsloser und der Zusammenarbeit mit Arbeitgebern haben.
- Fehlende Vernetzung der vorhandenen Hilfen zu einem Hilfesystem.
- Die Motivation der Leistungsbezieher ist ambivalent; der Fachberater erlebt sanktionierte Klienten als nicht veränderungsbereit. Es stellt sich die Frage, was gefördert werden soll und kann und welche Rolle dabei Freiwilligkeit und Motivation spielen.
- Die Beratung darf keine Zwangsberatung sein, selbst wenn Verbindlichkeit gefordert ist.
- Die Beratungsanbieter sind nicht aktiv genug und bringen ihre Leistungen nicht konzentriert und nachvollziehbar genug ein.
- Personen, die auf der Strecke bleiben: sog. „working poor“, Menschen mit niedrigem ALG I-Bezug, mit komplexen Problemen, „Menschen an Schnittstellen“ (sie haben es aufgrund systemimmanenter Konflikte schwer), Ältere, die nicht mehr auf dem sog. Ersten Arbeitsmarkt vermittelt werden dürfen, Leistungsbezieher nach § 67 SGB XII, Nichtkunden der ARGE und des SGB XII

Nicht zu allen oben benannten Problemen und Schwierigkeiten konnten in der Kürze der Zeit konkrete Lösungsansätze erarbeitet werden. Die folgenden Vorschläge sind von den Arbeitsgruppen selbst ausgewählt worden. Um die Übersichtlichkeit zu erhalten, werden die Arbeitsergebnisse nicht einzeln aufgeführt, sondern als Zusammenfassung der Soll-Situation, der Lösungsschritte und der zuständigen Gremien/Personen/Institutionen wiedergegeben.

## **Soll-Situation**

- Orientierung am Hilfebedarf der Menschen, dem Erhalt und der Herstellung der Erwerbsfähigkeit nicht nur unter dem engen Fokus der unmittelbaren Arbeitsmarktintegration. Auch vermeintlich unmotivierte Klienten/Kunden sind zu fördern.
- Angemessener Umgang mit allen Betroffenen, angemessener Umgang mit Menschen mit multiplen Problemen, angemessener Umgang mit „Menschen an Schnittstellen“
- Gelungene Kooperation, Vernetzung und Kommunikation zwischen Kommunen/ARGEn und Dritten

- Transparenz für Kunden, verlässliche Auskünfte. Hierbei sind insbesondere Menschen mit besonderen Problemen zu berücksichtigen.
- Erreichbarkeit von Zuständigen
- Qualifizierte Mitarbeiter
- Transparenz über Fallzahlen
- Die Gesetzesgrundlagen sowie Ermessensspielräume sind allen Mitarbeitern von ARGE n und Kommunen bekannt und werden genutzt.
- Eine fachliche Koordination für Beratungsdienstleistungen erfolgt, ohne dass es zu Ausgrenzungen von SGB II- oder SGB XII-Leistungsempfängern kommt. Die Kosten werden wie im Gesetz vorgesehen von der Kommune übernommen.
- Die Zuständigkeiten und Aufgaben von ARGE, Agentur für Arbeit und Kommune sind klar und einheitlich geregelt. Die Gründe und Verfahrensweisen für Überleitungen vom SGB XII zum SGB XII sind geklärt.
- Verständnis und Ausgestaltung des Fallmanagements sind einheitlich definiert.
- Es gibt Übersichten über alle bestehenden Förderangebote.
- Es gibt angemessene Controllingverfahren.
- Vorhandene Strukturen werden genutzt.
- Die Dokumentation erfolgt transparent, effizient und arbeitsökonomisch.
- Musterverträge zwischen ARGE/Kommunen und Dritten zu den Beratungsdienstleistungen (Inhalte, Finanzierung, Fallzahlen, Dokumentation) liegen vor.

## **Lösungsschritte**

- Fallmanager brauchen mehr Zeit / weniger Fälle
- Nutzung der vorhandenen Beratungslandschaft und von deren Netzwerken
- Erhöhung der sozialen Kompetenz im Fallmanagement
- Gleiche Qualitätsstandards und Organisationsstrukturen
- Installierung „Runder Tische“ auf Leitungsebene / Beiträge
- Hospitation
- Lokale Netzwerke
- Fallkonferenzen
- Koordination in den ARGE n, die für die Vernetzung und Kooperation/Kommunikation zwischen den Beteiligten sorgt
- Transparente und einheitliche Vereinbarungen
- Bereitschaft zur Zusammenarbeit/Aufgabe des Prinzips: „Schuld sind die Anderen und bei uns läuft alles bestens“
- Gemeinsame Rechtsschulungen
- Finanzielle Ressourcen für freiwillige Leistungen
- Schaffen einer Regionalkonferenz aller beteiligten Institutionen
- Reflexion der Kommunikations- und Arbeitswege zwischen ARGE-Kommune-Freier Wohlfahrtspflege
- Festlegung der Verfahrensabläufe und Grundlagen für Sanktionen; Nichteinhaltung der Mitwirkungspflicht kann krankheitsbedingte Ursachen haben. Wie werden diese erkannt und kommuniziert?
- Zeit für inhaltliche Gestaltung
- Nachweis per EDV (anonym)
- Gemeinsame Datenspeicherung („Verbis“/Kompass)
- Austausch über Vertragsregelung
- Organisationsfehler nicht zu Lasten der Klienten
- Begrifflichkeiten sind zu definieren und so zu transportieren, dass alle Beteiligten wissen, worüber und wovon gesprochen wird
- Bedarfssituation psychosozialer Beratung klären und Finanzierung sicherstellen
- Präsentation des Leistungsspektrums der psychosozialen Beratung

## Wer ist zuständig?

Je nach Fragestellung und Problemsituation sind entweder alle unten aufgeführten Institutionen und deren Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter zuständig oder die unterschiedlichen Leistungsebenen. Wer welche Verantwortung und Zuständigkeit erhält, ist im Rahmen von Kooperations- und/oder Vernetzungsgesprächen zu diskutieren, festzuhalten und für die verschiedenen Arbeitsebenen zu veröffentlichen:

- Alle Beteiligten
- Bundesministerium
- Regionaldirektion NW
- Kommunen
- ARGEn
- Wohlfahrtsverbände

## IV. Zusammenfassung und Ausblick

Im Rahmen des intensiven Erfahrungs- und Meinungsaustausches in den Arbeitsgruppen ist deutlich geworden, dass ein ganz vielfältiges Bild der Umsetzung der neuen Rechtsgrundlagen zu den Beratungsleistungen für erwerbsfähige und voll erwerbsgeminderte hilfebedürftige Menschen besteht. Auch ist deutlich geworden, dass die Umsetzung und der jeweils vor Ort erreichte Umsetzungsstand unterschiedlich eingeschätzt und bewertet wird.

So wurde der zum Teil bestehende Wunsch nach einer einheitlicheren Beratungslandschaft deutlich. Andererseits erschien es mit dem Aufgabencharakter als kommunaler Selbstverwaltungsaufgabe kaum vereinbar, eine landeseinheitliche Struktur anzustreben. Mit der kommunal verantworteten Aufgabe geht die Möglichkeit einher, auf örtliche Besonderheiten einzugehen und den auch durch örtlichen Strukturen geprägten Unterstützungsbedarf flexibel und bedarfsgerecht zu gestalten. In den gemeinsamen Beratungen wurden dabei anhand verschiedener Praxisbeispiele die unterschiedlichen Schnittstellen deutlich. So bestehen diese nicht nur bezüglich der für die Beratungsleistungen unterschiedlich bestehenden rechtlichen Grundlagen in SGB II und SGB XII. Auch der Übergang der Unterstützung suchenden Menschen von einem in den anderen Leistungsbereich ist zu gestalten. Nicht zuletzt bestehen zwischen den verschiedenen beteiligten Institutionen und Personen auf Kosten- und Leistungsträgerseite Schnittstellen, die zu gestalten sind. Ganz entscheidend kommt es dabei auf die Kooperation vor Ort an, für deren Gelingen möglichst verbindliche und transparente Kommunikations- und Kooperationsstrukturen erforderlich sind. Hierzu kommt die Schaffung Runder Tische und die Durchführung gemeinsamer Fortbildungen in Betracht. Auch können Hemmschwellen durch Hospitationen abgebaut werden.

Grundsätzlich hielten es die Teilnehmenden für wichtig und sinnvoll, durch weitere Gespräche sowohl vor Ort als auch überregional mit allen Beteiligten in Kontakt zu bleiben, um Probleme der praktischen Umsetzung angehen und lösen zu können.

Die oben genannten Aspekte zur Ist-Situation und die erarbeiteten Lösungsschritte werden den verschiedenen Gremien auf Orts- und Landesebene zur weiteren Bearbeitung zur Verfügung gestellt. Darüber hinaus erhält die Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege diese Dokumentation zur Einbeziehung in den Sozialmonitoringprozess.